

農業協同組合の法理論（一）

田 代 滉 貴

はじめに

- 1 本稿の問題意識
- 2 アプローチ——農業協同組合の法的構造
- 3 本稿の意義と射程

第1章 農業協同組合の法制度——「農業者の協同組織」としての農協

- 第1節 農業協同組合法における農業協同組合の位置づけ
- 第2節 事業
- 第3節 組合員
- 第4節 組織の運営・管理
- 第5節 小括——独禁法22条との関係

第2章 わが国における農業団体の歴史的展開——農業協同組合の複合的性格

- 第1節 農業団体の誕生と発達——農会・産業組合・農家小組合
- 第2節 農業団体の変質と統合
- 第3節 農業協同組合の複合的性格（以上、本号）

第3章 検討——農業協同組合の法理論

おわりに

はじめに

本稿は、わが国における農業協同組合の組織構造の検討を通じて、いわゆる「機能的自治行政（funktionale Selbstverwaltung）」をめぐる議論の射程を画定するとともに、多様な自治組織の法的構造の一端を明らかにするものである。以下、本稿の問題意識(1)、アプローチ(2)、意義と射程(3)について、それぞれ敷衍する。

1 本稿の問題意識

(1) ドイツ公法学における「機能的自治行政」への着目

従来わが国の行政法学で「自治」が取り上げられる際、考察の主たる対象

とされてきたのは、一定の領域を単位とし、当該領域に居住する住民を構成員とする、いわゆる地方自治であったといえよう。すなわち周知のとおり、日本国憲法は92条以下で地方自治を保障するとともに、かかる自治の担い手として地方公共団体を予定する。そこで従来の研究は、この地方公共団体、中でも特に都道府県・市町村という普通地方公共団体に焦点を当て、その組織構造や国との権限配分のあり方等を問題としてきた。

これに対して最近では、特にドイツの議論を参考として、こうした地方自治とは異なるタイプの自治組織、すなわち「機能的自治行政」に着目する見解が見られる。ドイツ公法学において機能的自治行政は、「特定の任務を単位とし、当該任務の利害関係者を構成員とする自治組織」と定義される。そしてかかる組織については、一方で行政の一類型でありつつ、他方で構成員による「自治」をメルクマールとする団体として、その組織構造の特殊性が強調されるとともに、同団体の活動を民主政原理に基づいて如何にコントロールすべきか、ということが問題とされている。そこでわが国では、自治の概念をより包括的なものに再構築したり⁽¹⁾、多元化⁽²⁾する行政の（民主的）正統化というより大きな問題を考察したり⁽³⁾する際の手掛かりとして、こうしたドイツの機能的自治行政をめぐる議論が参照されているのである。

(1) 例えば斎藤誠は、これまで学説と判例、あるいは地方自治とその他の自治といった形で断片化していた議論を連結し、学際のおよび包括的な自治概念を確立するうえでの素材として、機能的自治行政をめぐる議論を参照する。斎藤誠「自治・分権と現代行政法」現代行政法講座『Ⅰ 現代行政法の基礎理論』（日本評論社、2016年）293頁以下。

(2) 原田大樹「多元的システムにおける行政法学」同『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014年）26-27頁は、「民間セクターが公的任務の遂行を担う「複線化」と「公的任務の遂行が垂直的に分化する「多層化」という二つの要素をあわせて「多元的システム」という語を用いる。本稿が取り上げる「特定の任務を単位とし、当該任務の利害関係者を構成員とする自治組織」は、まさにこうした「複線化」と「多層化」の両要素を併せ持つ存在として位置づけられるように思われる。この点藤谷武史「ガバナンス（論）における正統性問題」大沢真理＝佐藤岩夫編『ガバナンスを問い直すⅠ 越境する理論のゆくえ』（東京大学出版会、2016年）232頁も、国内の自治組織への「多層化」については「複線化」の理論枠組が応用可能であることを指摘する。

(3) この問題については、田代貴貴「ドイツ公法学における「民主的正統化論」の展開とその構造」行政法研究14号（2016年）25頁以下、同「判例理論としての民主的正統化論——ドイツ連邦憲法裁判所判例研究」84巻2号（2017年）341頁以下およびそこであげた諸文献を参照のこと。

(2) 問題の所在—理論の射程？

では、こうしたドイツにおける機能的自治行政の議論は、そもそもわが国のどの団体に対して、如何なる意義を持ちうるものなのであろうか。

わが国において機能的自治に対応する団体としては、まず公共組合があげられる。もっとも、現在これにカテゴライズされるのは土地区画整理組合、水害予防組合、土地改良区、健康保険組合といったいくつかの団体のみである⁽⁴⁾。したがって、かかる議論が公共組合にしか影響を及ぼしえないのであれば、そのインパクトは必然的に小さなものとならざるを得ないであろう。一方、①公共組合と構造上類似する団体（資格士業団体⁽⁵⁾、マンション管理組合⁽⁶⁾、地域自治組織⁽⁷⁾等）や、②かつて公共組合ないしそれに類する団体であったものの、現在では別の組織形式に改組された団体については、機能的自治行政の議論がそもそも妥当しうるのか、あるいは妥当させることが適切なのか、必ずしも明らかではない⁽⁸⁾。また、仮にこれら組織が機能的自治

(4) 各種健康保険組合の法的構造を検討する際の手掛かりに機能的自治行政の議論を参照する見解として、門脇美恵「ドイツ疾病保険における保険者自治の民主的正統化（一）～（四）」法政論集（名古屋大学）242号（2011年）261頁以下、247号（2012年）49頁以下、251号（2013年）347頁以下、252号（2013年）155頁以下。

(5) ドイツでは資格士業団体は機能的自治行政の一類型とされる一方、わが国では公共組合とは異なる団体という理解が一般的である。塩野宏『行政法Ⅲ 第4版』（有斐閣、2012年）113頁脚注1部分は、これら職業団体と公共組合の類似性について「当該職業の公共性からするその適正さの確保と、当該職業の遂行に関する自立性の要請を調和的に解決するため」のものであるとし、「この点からすると、これらは、行政主体たる地位を有しないものと解される」とする。

(6) 野田崇「当事者自治的制度と「公益」の行方」公法研究80号（2018年）206頁以下は、当事者の同意を正統性の淵源とする「私人による任意の活動から生じる強制」と「議会制の回路を通じて民主的に正統化される」「国・公共団体による権力的活動」の狭間に「私人のイニシアチブを行政が受け入れることで何らかの団体的強制が生じる」ケースが存在するとし、その一例として公共組合やマンション管理組合等をあげる。

(7) 地域自治組織については、後掲注(9)の諸文献のほか、原田大樹「街区管理の法制度設計——ドイツ BID 法制を手がかりとして——」法学論叢（京都大学）180巻5-6号（2017年）434頁以下を参照。

(8) 以上の問題は、わが国の行政法学において「公共組合」というカテゴリーの外延が十分に整理されてこなかったことに起因するように思われる。その点で本稿の試みは、見方を変えれば、ドイツの機能的自治行政をめぐる議論をもとにわが国の行政法学における「公共組合」の概念を整理するものでもあるといえよう。

行政とは異なる自治のメカニズムを有しているのだとすれば、それも併せて明らかにする必要があるだろう。

以上を踏まえると、ドイツの議論を参考に「特定の任務を単位とし、当該任務の利害関係者を構成員とする自治組織」の法理論を確立するためには、わが国における機能的自治行政の理論の射程を明確化する作業、そして、同理論によっては捉えきれない自治組織が存在する場合はその構造を明らかにする作業の二つが、まずもって必要不可欠なのではないだろうか。

2 アプローチ——農業協同組合の法的構造

そこで本稿では、上記②の団体の一例である農業協同組合（以下「農協」と略す）を素材として、上記の作業に取り組むこととしたい。

伝統的に零細・家族経営の農家が大多数であるわが国において、農協はこうした農業者が自ら組合員となり、農家経営の合理化を目的として、農機具や肥料の共同購入、また販売経路の一本化等を行う団体である。また農協は、一方では公共組合と異なり「行政」には通常含まれないものの、他方で後述の通り、地域団体として、あるいはわが国の農業政策の実施機関として、単なる農業者の私的な自治組織にとどまらない役割を果たしてきた団体でもある。本稿は、このように複合的な性格を有する農協の組織構造をまず検討したうえで、それと機能的自治行政の理論を対比させることで、先述した課題の解決を試みるものである。

以下ではまず、農業協同組合法の規定をもとに農協の組織に関する法制度を概観したうえで（第1章）、現在の農協が設立された歴史的経緯を素描する（第2章）。以上の分析を踏まえ、農協の法的構造について検討を行うこととしたい（第3章）。その際、まずドイツにおける機能的自治行政の議論をまとめたうえで、それと対比しつつ、農協がどのような法的構造を有する団体であるかを明らかにする。

3 本稿の意義と射程

最後に、本稿の意義と射程について、それぞれ簡単に整理することとした。

機能的自治行政をめぐる議論については、特に上記①の団体を念頭に、わが国の法制度への適用可能性が検討されているところである⁽⁹⁾。これに対して本稿は、こうした先行研究とは異なる観点から、機能的自治行政をめぐる議論の射程を明らかにするものとして、意義があるといえよう。

また、わが国の農協に関する法制度を分析・検討する試みは、行政法学において十分になされてこなかったように思われる⁽¹⁰⁾。しかし、伝統的に農業者—農業団体—国家あるいは地方公共団体の各アクター間で、複雑で不透明、なおかつ流動的な関係が構築されてきたわが国の農業法分野は、民営化や民間委託を例に「公」と「私」の関係のあり方を検討してきたわが国の行政法学にとって、重要な参照領域となりうる。本稿における農協の検討は、こうした農業法を今後研究するための準備作業として位置づけることができるであろう。

一方、先述した問題意識との関係から、本稿の射程は次のように画される。

第一に、農協およびその前身たる各種農業団体に関する法制度以外の、農作物の生産および流通に関する法制度⁽¹¹⁾については、先述した本稿の問題関心に関係する限りで取り上げる。特に農協の発展に強い影響を与えてきたわが国の食管制度は、それ自体として重要な研究対象であるところ、本稿では

(9) 地域自治組織のあり方に関する研究会「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」(2017年7月)33頁以下は、地域の運営・管理を担う「地域自治組織」の法的構成の可能性の一つとして、公共組合としての「地域自治組織」を挙げる。こうした観点から、ドイツにおける機能的自治行政の理論を参照する見解として、山本隆司「機能的自治の法構造——「新たな地域自治組織」の制度構想を端緒にして」総務省編『地方自治法施行七十周年記念 自治論文集』(ぎょうせい, 2018年)215頁以下。また同「「新たな地域自治組織」と「地方自治」」地方自治847号(2018年)2頁以下も参照。一方、原田大樹「所有権の内在的制約(上)」NBL1122号(2018年)36頁以下は、機能的自治行政の理論枠組に基づかず、所有権の内在的制約という観点からこうした地域自治組織の法的構造を説明する。

(10) 法学全体において、農協を含む協同組合法制全体の研究としては、村橋時郎『協同組合法論』(千倉書房, 1953年)、大塚喜一郎『協同組合法の研究』(有斐閣, 1964年)等が存在する。もっとも最近では、こうした協同組合法制の研究それ自体も十分になされていないように思われる。

(11) わが国における農畜産物の価格統制に関する法制度を行政法学的観点から検討する数少ない先行研究として、阿部泰隆「農畜産物価格の法的側面」ジュリスト735号(1981年)34頁以下。

正面から取り上げない。

第二に、わが国の農協の法的構造を明らかにするにあたっては、諸外国の農協や農業団体との比較検討も有用であろう⁽¹²⁾。こうした作業については、さしあたり今後の課題としたい。

第1章 農業協同組合の法制度

——「農業者の協同組織」としての農協

まず本章では、農業協同組合法（以下「農協法」と略す）の規定をもとに、農協がそもそもどのような団体であるのか概観することとしたい。具体的には、まず同法における農協の位置づけを明らかにしたうえで（第1節）、農協の事業（第2節）、組合員（第3節）、そして組織の管理運営にかかわる諸規定（第4節）について、それぞれ検討する。

第1節 農業協同組合法における農業協同組合の位置づけ

農協法は1条において、同法の目的を「農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もつて国民経済の発展に寄与すること」と規定する。ここでいう「農業者」とは、2条において「農民（＝「自ら農業を営み、又は農業に従事する個人」（2項））」または「農業を営む法人（その常時使用する従業員の数が三百人を超え、かつ、その資本金の額又は出資の総額が三億円を超える法人を除く。）」を意味するものとされる（1項）。また「協同組織」については特に定義規定はないものの、「構成員が組織体の経営に参加し、構成員が組織体の事業から直接に便宜を受ける組織」を指すものとされる⁽¹³⁾。以上を踏まえると、農協法は「中小規模の農業者の協同組織である組合の発達を促すことにより、組合が農業者である組合員の事業・生活を支援する事業を共同で実

(12) ドイツ・フランス・オランダにおける農業関連の協同組合を網羅的に分析し、わが国の制度と比較するものとして、農林中金総合研究所「フランス、ドイツ、オランダの農業協同組合、協同組合銀行の制度と実情」（2018年7月）。

(13) 農業協同組合法令研究会編『逐条解説 農業協同組合法』（大成出版社、2017年）1頁。

施することを通じて、「農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図」ることを直接の目的とする」ものであって⁽¹⁴⁾、農協はかかる組合の一つと位置付けられることになろう。

なお農協法は、農協以外にも、次の二つの団体について規定している⁽¹⁵⁾。すなわち一つは農業協同組合連合会であり、これは個々の農業協同組合を会員とする団体である。いま一つは農事組合法人である。これは「農業の生産工程における農民の協働組織体⁽¹⁶⁾」であって、旧農業基本法17条が「生産工程についての協業を助長する方策として、……農業従事者の協同組織の整備……等必要な施策を講ずる」と規定したことを受け、1962年農協法改正時に、農地法における農業生産法人の制度と併せて創設された団体である⁽¹⁷⁾。このうち連合会については、農協とほぼ同列に議論することが可能である⁽¹⁸⁾のに対し、農事組合法人については組織の構造が農協と若干異なるとされる⁽¹⁹⁾。以下ではさしあたり、農協のみを念頭において、分析を進めることとしたい。

第2節 事業

1 事業の目的および種類

農協法は、農協の事業について、「組合員及び会員のために最大の奉仕をすること」を目的として掲げる（7条1項）。したがって農協は、事業を行うにあたって農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならず（2項）、また農

(14) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)1-2頁。

(15) 農協法にはかつて、下記の団体に加えて、個々の農協の指導機関にあたる組織である中央会についての規定が存在した。しかし、2015年の農協法改正において、中央会の規定は廃止されることとなった。現存する組織は、一応改正法施行日（2016年4月1日）以降も存続するとされたものの（2015年改正法付則9条）、現在別の組織形態への移行措置がとられている。

(16) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)485頁。

(17) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)485頁。

(18) 農協法では、農協と連合会は「組合」と総称され（4条）、その組織構造が併せて規定されている。以下ではこのうち農協についての規定のみを取り上げる。

(19) 農事組合法人については、「農民が協同して自己の経済的社会的地位の向上を図るための相互扶助組織」である点では農協と同一であるとされる一方、「比較的小規模で、人的結合の強い協同組織」ないし「強い人的信頼関係を基礎とした協同組織」であって、農業協同組合とは異なり加入の自由が条文上保障されていない、とも説明される。農業協同組合法令研究会・前掲注(13)485-486頁。

畜産物の販売その他の事業を的確に遂行することで高い収益性を実現し、その際生じた収益を経営の健全性確保、事業の成長発展を図るための投資、事業利用分量配当に充てるよう努めなければならない（3項）⁽²⁰⁾。

以上の事業目的のもと、農協法は10条および11条の50で、農協の事業について規定する。このうち前者は、まず1項において基本的事業を定め、2項以下で1項の事業を行う組合が併せ行うことのできる事業を規定する⁽²¹⁾。そこで基本的事業として規定されているのは、農業経営および技術の向上に関する指導事業（1号）、信用事業（2・3号）、購買事業（4号）、利用事業（5号）、農業生産に関する事業（6・7号）、販売事業等（8号）、農村工業（9号）、共済事業（10号）、医療事業（11号）、老人福祉事業（12号）、農村の生活および文化の改善に関する事業（13号）、団体協約の締結の事業（14号）、そしてこれらの各事業に附帯する事業（15号）である⁽²²⁾。また後者は、組合員に出資をさせる組合（以下「出資組合」と呼び、出資をさせない組合を「非出資組合」と呼ぶ）についてのみ、農業経営の事業を規定する。

農協は、10条において以上の通り列挙された事業の全部または一部を行わなければならない⁽²³⁾。またこれらの事業を実際に行うにあたっては、行う事業を定款によって定めることが必要となる（28条1項1号）⁽²⁴⁾。さらに農協は、こうした農協法が掲げる事業およびその他の法律で定められた事業⁽²⁵⁾以

(20) 以前の7条1項は、上記の事項に加えて、組合が「営利を目的としてその事業を行ってはならない」旨規定していた。しかしかかる規定については、本来株式会社のような出資配当を目的としてはならない（これを行う際も上限が存在する）という趣旨であったところ、組合が収益を上げることそれ自体を禁止する趣旨と誤解されることが懸念され、2015年改正時に削除された。また上記の2項・3項は、この改正の際に、「組合が農業者の協同組織であることに鑑み、組合と農業者との関係や、組合の事業運営のあるべき姿について、法律上明確に示す観点から」新設されたものである。農業協同組合法令研究会・前掲注(13)10-11頁。

(21) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)14-15頁。

(22) 以上の事業の整理区分については、農業協同組合法令研究会・前掲注(13)16頁に倣った。

(23) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)15頁。ただし非出資組合は、信用事業の一部および共済事業を行うことができない（10条4項）。

(24) 以上の事業については、農協の名称や地区等と並んで、定款に記載しなければならない「絶対的必要記載事項」とされる。

(25) 例えば、特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律に基づく特定農地の貸

外の事業を行ってはならない⁽²⁶⁾。

2 員外利用

「組合員及び会員のために最大の奉仕をすること」という事業目的にかんがみれば、上記の各事業は、原則として組合員によって利用されなければならない。一方、農村地域における農協の役割⁽²⁷⁾、および一定の事業量確保の必要性にかんがみて、農協法は一定の利用分量を限度とした員外利用、すなわち組合が組合員以外にその事業を利用させることを認めている⁽²⁸⁾ (10条17項)。

員外利用の対象は「施設」であるところ、これは「組合員の利用のための有形無形の便宜供与の手段となるもの」であり、事業と同内容のものである⁽²⁹⁾。また員外利用を行うにあたっては定款の定め⁽³⁰⁾が必要である。これに反して員外利用がなされた場合は、当該利用は無効であり、また法律の規定に基づいて行うことができる事業を以外の事業を行ったとして解散命令や過料等の対象となる (95条の2第1号、101条1項1号等)。

なお、次節で見る通り、農協の組合員には正組合員と准組合員の区別が制度上予定されているところ、後者の利用は員外利用には当たらない⁽³¹⁾。

第3節 組合員

1 正組合員・准組合員

農協法によれば、農業協同組合の組合員たる資格を有するのは次の者であるとされる (12条1項)⁽³²⁾。

付け等が挙げられる。農業協同組合法令研究会・前掲注⑬314頁。

(26) 仮にそれ以外の事業を行った場合は、解散命令や過料の対象となる (95条の2第1号、101条1項1号)。

(27) 農業協同組合法令研究会・前掲注⑬361頁 (「農村地域における実態を踏まえれば、組合は地域において主要な経済主体であり、その事業の組合員以外の者による利用を認めることが、地域機能の維持等の面から適切な場合もある」)。

(28) 農業協同組合法令研究会・前掲注⑬361頁。

(29) 農業協同組合法令研究会・前掲注⑬362頁。

(30) 員外利用を認める事業のほか、必要に応じて員外利用を認める対象者や利用限度等を定めることが想定される。農業協同組合法令研究会・前掲注⑬362頁。

(31) 農業協同組合法令研究会・前掲注⑬361頁。

(32) 個々の農協における組合員資格は、上記の規定の範囲内において定款で定められる (12条)。農業協同組合法令研究会・前掲注⑬211頁によれば、住所または経営耕地等が農協

- ①「農業者（組合を除く）⁽³³⁾」。
- ②「当該農業協同組合の地区内に住所を有する個人又は当該農業協同組合からその事業に係る物資の供給若しくは役務の提供を継続して受けている者であつて、当該農業協同組合の施設を利用することを相当とするもの」。
- ③「当該農業協同組合の地区の全部又は一部を地区とする農業協同組合」。
- ④「農事組合法人等当該農業協同組合の地区内に住所を有する農民が主たる構成員となつている団体で協同組織の下に当該構成員の共同の利益を増進することを目的とするものその他当該農業協同組合又は当該農業協同組合の地区内に住所を有する農民が主たる構成員又は出資者となつている団体（前三号に掲げる者を除く）⁽³⁴⁾」。

重要なのは、上記組合員のうち①と②～④では、組合に対して有する権利が異なることである。すなわち、組合員の権利については一般に、「自益権」と「共益権」の二つが存在するとされる。このうち前者は「組合員それぞれの利益のため、組合員に与えられる権利であつて、組合員が組合の構成員として組合から経済的な利益を受けることを内容とする権利⁽³⁵⁾」のことであり、組合の事業の利用権、持分払戻請求権（22条1項）、剰余金配当請求権（52条2項）等が挙げられる。この自益権については、①～④のいずれの組合員も有するとされる。

一方後者は、「組合員全体の利益のため、すなわち組合の健全な運営を図るため、組合員に認められる権利であつて、組合員が組合の構成員として組合の管理運営に参画することを内容とする権利⁽³⁶⁾」のことであり、総会における議決権（16条1項）、役員や総代の選挙権（同項）、役員改選請求権（38条

の地区内にいる者に限定したり、農業従事者の農業従事日数の下限を定めたりすることが一般的ようである。

(33) 農協法制定時、正組合員資格は「農民」に限られていたところ、その後その範囲が徐々に拡大し、2001年の改正によって農業を営む法人一般に資格が認められるに至っている。

(34) 農事組合法人のうち農業経営を行わないもの、農畜産物の生産組合・出荷組合、農協の子会社等が具体例とされる。農業協同組合法令研究会・前掲注(13)213頁。

(35) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)208頁。

(36) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)208頁。

1・2項), 参事または会計主任解任請求権(43条1項), 総会招集請求権(43条の3第2項), 組合検査請求権(94条1項), 総会決議等取消請求権(96条1項)等が挙げられる。この共益権については, ①の組合員については完全に認められる一方, ②～④の組合員については組合検査請求権および総会決議等取消請求権しか認められない⁽³⁷⁾。

以上のような区別を踏まえ, 一般には①の組合員は正組合員, ②～④の組合員は准組合員と呼ばれる⁽³⁸⁾。

2 組合員の加入および脱退

組合員の加入については, 組合員たる資格を有する者が加入しようとする際, 農協は正当な理由⁽³⁹⁾がないにもかかわらず, その加入を拒んだり, その加入につき現在の組合員が加入時に付された条件よりも困難な条件を付したりすることはできない(19条)。

一方脱退については, 組合員は農協から脱退の意思を拒絶されたり, また逆に脱退を強要されたりしないことが保障される⁽⁴⁰⁾。すなわち, 出資組合の組合員は「いつでも, その持分の全部の譲渡によつて脱退することができる」(20条1項)。また非出資組合は, 60日前までに予告することで, 事業年度末において脱退することができる(2項)。もっとも, 法定脱退(21条)に該当する場合⁽⁴¹⁾は, この限りではない。

3 出資

農協は, 自身の定款の定めるところにより, 組合員に出資をさせることができる(13条1項)。また組合員に出資させる場合, 組合員は出資一口以上を

(37) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)208頁。

(38) 「准組合員」という呼称は農協法でも用いられている一方(16条1項, 51条3項), 「正組合員」という呼称は同法では用いられておらず, あくまで准組合員との対比で便宜上用いられているものである。

(39) 「正当な理由」としては, 除名事由に該当する行為を行っている者の場合や, かつて除名された者であり, その原因がいまだ解消していない者, 申込みの前に農協を妨害した事実があり, その態度を改めそうにない場合等が想定される。農業協同組合法令研究会・前掲注(13)227頁。

(40) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)229頁。

(41) 組合員たる資格の喪失, 死亡または解散, 除名がこの場合に該当する。

引き受けて有しなければならない（2項）。

以上の出資について重要なのは、組合員に出資をさせる場合は、特定の組合員について出資を免除することも、また逆に出資を加重することもできない、という点である⁽⁴²⁾。また一組合員の出資口数の最高限度は定款の絶対的記載事項であり、これは多額の出資をした組合員が組合の財務に及ぼす影響を考慮し、事実上組合を支配することを防止する趣旨だとされる⁽⁴³⁾。なお、出資一口の金額の上限または下限を設定する場合、または最低出資口数を二口以上とする場合は、組合員たる資格を有する者が通常負担することができる程度のものとしなければならない⁽⁴⁴⁾。

4 議決権・選挙権

先述の通り、農協においては正組合員にのみ、総会に出席してその決議に加わる権利である「議決権」、および組合員が役員または総代を選挙する権利である「選挙権」が付与されている（16条1項）⁽⁴⁵⁾。

特筆すべきは、正組合員は出資口数に関係なく、この議決権および選挙権を一個のみ有しており、これを増やすことも奪うこともできない、という点である。これは、農業を営む法人が正組合員となった場合にも同様である。かかる原則は、出資口数に応じて出資者に議決権が付与される株式会社等と異なる農協の特徴として、重要な意義を有するものとされる。

第4節 組織の運営・管理

農協法は、組合員による自治的な組織運営の仕組みを予定する(1)。一方同法は、農協の設立から管理、さらには解散に至るまで、様々な行政による関与についての規定を定めている(2)。

1 組合員による組織の運営

農協法の定める農協の機関のうち、意思決定を行うものとしては、総会と

(42) 例えば後者については、一定規模以上の耕作面積を有する者に最低出資口数を加重するような定款の定めをすることは認められない。農業協同組合法令研究会・前掲注(13)216頁。

(43) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)216頁。

(44) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)216-217頁。

(45) 議決権、選挙権それぞれの定義につき、農業協同組合法令研究会・前掲注(13)221頁。

理事会があげられる。このうち総会は、正組合員全員によって構成される常設の必置機関であり⁽⁴⁶⁾、農協に関する事項一般について意思決定を行う。一方、業務執行に関する意思決定を行うのが理事会であり(32条)、理事の中から選出された代表理事が対外的に組合を代表し、日常の業務の決定権限を有する。

このうち理事は総会によって選出され(30条4項)、また法令、法令に基づいてする行政庁の処分、定款等と並んで総会の決議を順守すべきものとされる(35条の2第1項)。その意味で総会は農協の最高機関であり⁽⁴⁷⁾、またかかる点において組合員の自治的な運営が保障されている。

2 行政による関与

農協法制定当初より、農協はあくまで農業者の自主的な組織であり、行政による監督は必要最小限度であるべきことが強調されてきた⁽⁴⁸⁾。しかし実際には、農協法には行政による様々な関与の仕組みが用意されている⁽⁴⁹⁾。

まず挙げられるのが、組合設立時の手続である。設立にあたっては、所定の手続⁽⁵⁰⁾を経たうえで、行政庁に定款および事業計画を提出し、認可申請を行うこととされる(59条)。これに対し行政庁は、一定の条件に該当する場合⁽⁵¹⁾を除き、認可をしなければならない(60条)。

(46) なお正組合員数が500名以上の組合については、定款をもって総代会を設置することが可能とされる(48条1項)。

(47) 明田作『農業協同組合法(第2版)』(経済法令研究会, 2016年)314頁。

(48) 農林省農政課編『農業協同組合法の解説』(日本経済新聞社, 1947年)206頁。

(49) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13)643頁は、「本来その事業運営は、自主性に委ねられることが原則」であるとしつつも、農協がわが国の農業および農業者に対して極めて重要な役割を果たしていること、また事業内容においても「特に組合における信用事業や共済事業のような公共的色彩の強いものについては、組合員その他の利害関係者の利益の保護を図ることが特に求められる」ことをもって、「行政庁は組合等の経営の健全化法令遵守態勢の確保等に向けた自主的な取り組みを促すための指導を行い、必要に応じて法に基づく監督を適時適切に行うことが必要」であるとする。

(50) 発起人の目論見書作成および設立準備会の公告(55・56条)、設立準備会の開催(57条)、創立総会による定款等の決議および役員の選挙・選任(58条)が予定される。

(51) ①設立の手続又は定款若しくは事業計画の内容が、法令又は法令に基づいてする行政庁の処分に違反するとき、および②事業を行うために必要な経営的基礎を欠くことその他の事業の目的を達成することが著しく困難であると認められるときがこれに該当する。

続いて、農協に対する報告の徴収等（93条）、組合員の請求に基づく検査（94条）等といった監督措置に関する規定が存在する。また、これらの監督措置を行った場合において、農協の「業務又は会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款、規約、信用事業規程、共済規程、信託規程、宅地等供給事業実施規程若しくは農業経営規程に違反すると認めるとき」は、行政庁は期間を定めて必要な措置を採るべき旨を命ずることができ（95条1項）、農協がこれに従わない場合は業務の停止または役員の改選や（2項）、（一定の場合についてのみ）信用事業規程等の取消し（3項）を命じることができる。さらに、農協が法令に違反した場合において、95条1項の命令に従わない場合は、当該組合の解散を命じることができる（95条の2）。

その他行政庁は、組合員が法令、行政庁の処分または定款もしくは規約への違反を理由に、総会決議または選挙もしくは当選の取消しを請求した場合には、当該総会決議等を取り消すことができる（96条）。

第5節 小括——独禁法22条との関係

以上本章では、農協法の規定を基に、「農業者の協同組織」としての農協の全体像を明らかにした。

以上の農協法の諸規定については、農協を「協同組合」と性格づけるものであることが指摘される⁵²⁾。そしてこの点に関連して重要なのが、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独禁法」と呼ぶ）22条との関係である。すなわち同条は、同法の適用が除外される一例として、①小規模の事業者又は消費者の相互扶助を目的とすること、②任意に設立され、かつ加入・脱退の自由があること、③各組合員が平等の議決権を有すること、

52) 国際協同組合連盟（ICA）1995年大会の声明では、協同組合は「共同で所有し、民主的に管理する事業体を通じて、共通する経済的、社会的、文化的ニーズや願いを実現するための、人々の自主的な結合組織」と定義される。また同声明で示された協同組合原則では、1 自発的で開かれた組合員制度、2 民主的管理、3 組合員の経済的参加、4 自治と自律、5 教育・研修・公法、6 協同組合間協同、7 コミュニティへの関与の7原則が提示されている。この点、上記の農協法の諸規定も、当時の協同組合原則を踏まえて制定されたものであることがしばしば強調される。例えば、当時の協同組合原則と農協法の各規程の対応関係を示すものとして、本山悌吉『農業協同組合法』（第一法規、1974年）4～9頁。

④組合員に対し利益分配を行う場合には、その限度が法令又は定款で定められていること、という要件を備えた、法律の規定に基づいて設立された組合の行為をあげる⁽⁵³⁾。この点、先述した組合員の加入・脱退に関する規定や、議決権に関する規定は、まさに独禁法22条各号の定める組合の要件に対応するものと位置付けられるであろう⁽⁵⁴⁾。

もっとも、先述した農協の仕組みの中には、以上のような農業者の協同組織という性格のみからでは、必ずしも説明のつかないものが少なからず存在するように思われる。そこで以下では章を改め、本章とは異なる角度から農協の性格を分析することとしたい。

第2章 わが国における農業団体の歴史的展開

—— 農業協同組合の複合的性格

続いて本章では、農協の歴史的沿革という観点から、農協の分析を行う。具体的には、現在の農協の源流として位置づけられる農業団体の組織構造を概観したのち（第1節）、当該団体が農業会という団体へと統合される過程を素描する（第2節）。そしてそのうえで、最近の動向にも言及しつつ、従来の農業団体との比較から、改めて農協の組織構造の特徴を摘示する（第3節）⁽⁵⁵⁾。以上の分析を通じて、「農業者の協同組織」に収斂されえない農協の複合的性格を析出することが、本章の課題である。

(53) ただし、不公正な取引方法を用いる場合又は一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合は、適用除外とはされない（22条但し書き）。

(54) 農業協同組合法令研究会・前掲注(13) 1頁も、農協が独禁法22条各号の要件を満たす団体であるとする。なお農協法は、8条において「組合は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律…の適用については、これを私的独占禁止法第二十二條第一号及び第三号に掲げる要件を備える組合とみなす」と規定する。これは、ある程度の規模の事業者が組合の構成員となりうること、また農業協同組合連合会については付加議決権の仕組みがあること（16条2頁）にかんがみ、独禁法22条上の「組合」に該当するか否かについて解釈の余地をなくすための規定と説明される。同・12頁。

(55) 以下の分析において、引用にあたっては旧字体を新字体に改めた。

第1節 農業団体の誕生と発達——農会・産業組合・農家小組合

わが国における農協の源流は一般に、明治期に成立した農会および産業組合に求められる。以下本節では、現在の農協と密接な関係を有する農家小組合とともに、それぞれの団体について概観することとしたい。

1 農会

わが国では明治初期以降、老農を中心として、農談会や集談会、勸業会といった農事の改良発達のための意見交換を行う集会在各地で開催されるに至った⁽⁵⁶⁾。一方、農民への農業技術の指導に力を入れていた当時の政府も、こうした集会の開催を積極的に奨励していた。以上の背景⁽⁵⁷⁾のもとで恒久的な農業団体設立の機運が高まり⁽⁵⁸⁾、結果的に1899年に農会法が制定された⁽⁵⁹⁾。

農会法は主として行政による補助金について規定する簡単な法律であり、農会の組織構造に関する具体的な規定は勅令に委ねられた。その概要は次のとおりである。

- ① 農会法は農会について「農事ノ発達改良ヲ計ル為ニ設立スルモノトス」と規定していたところ、具体的には農業技術指導、農村経済改善指導、農業関係調査・研究・教育のほか、農政活動を担っていたとされる⁽⁶⁰⁾。
- ② 農会の種類は、市町村農会、郡農会、北海道農会、府県農会とされた。またこれら農会の区域は、市町村農会であれば市町村または町村組合、郡農会

(56) 農林大臣官房総務課編『農林行政史 第一巻』（農林協会、1952年）1075-1081頁。

(57) 松田忍『系統農会と近代日本 1900～1943年』（勁草書房、2012年）19-20頁は、系統化された農会が全国的に必要とされる背景として、「正貨の獲得ないしは流出の防止のために、農産物の農産が至上命題となっており、技術指導団体が必要であったこと」、「近世期から老農たちによって改良され伝えられてきた農法が、近代に入り科学的検証を受けることによって取捨選択され、伝えられるべき技術が確定、整理されてきたこと」、「情報を享受すべき、農村・農業者の側でも、新しい技術を求める〈熱狂〉が存在していたこと」の三つをあげる。

(58) このように農会は、農会法制定より前の段階ですでに団体の組織化が相当程度進んでいた点に特色があるとされる。参照、農林水産省『日本の農業団体と農業協同組合』（お茶の水書房、1986年）130頁。

(59) 制定当時の議論について詳しくは、「農林水産省百年史」編纂委員会編『農林水産省百年史 上巻』（農林統計協会、1982年）239頁以下。

(60) 農林水産省・前掲注58 183頁。

であれば郡の区域にそれぞれ合致するといった形で、原則として行政区域に準じることとされた。

③ 市町村農会については当初、会員資格者は区域内に耕地または牧場を所有する者および農業を営む者とされた⁽⁶¹⁾。また行政は、必要と認められる場合は、会員資格を有する者に農会への加入を命ずることができることとされた。さらにその後、1905年に勅令が改正された際には、会員資格者の強制加入制が導入された。

④ 農会の機関としては、会務を総理し会を代表する会長と、会長の事務の補助および有事の際の会長代理を務める副会長が置かれた。市町村農会については、この会長及び副会長は会員の中から互選によって選ばれた。

⑤ 農会の設立、解散、および農会の予算ならびに賦課方法等は、行政の認可を要することとされた。また、行政庁は「必要ト認ムルトキハ農会ノ会務ノ状況若ハ帳簿ヲ検査シ又ハ農会ノ監督上必要ナル命令ヲ発シ若ハ処分ヲ行フコトヲ得」とされたほか、「農会ノ決議又ハ其ノ役員ノ行為ガ法令若ハ会則ニ違背スルトキ又ハ公益ヲ害スルノ虞アリト認ムルトキ」については、農会の決議の取消や役員の解職、事業停止、解散を行う権限を与えられた。その他、農会は「農事ニ関スル報告書」の作成および提出を命じられたほか、行政庁の諮問に答申すべきとされた。

以上のような組織構造を有する農会については、当初より行政の補助機関的性格を多分に有する団体であったことが指摘される⁽⁶²⁾。またその後、1922年に上記農会法がいったん廃止され、新農会法が成立した際には、農会に（公）法人としての性格が付与され⁽⁶³⁾、（市町村農会についてののみ）農会経費または過怠金の滞納に対する市町村の強制徴収の仕組みが整備されるとと

(61) その後1905年の勅令改正時に、原野を所有する者が追加された。また、「農事ニ功労アル者」または「農事ニ学識経験アル者」については、名誉会員とすることができた。

(62) 農林水産省・前掲注58)132頁。

(63) 織田萬『日本行政法原理』（有斐閣、1934年）253-254頁、美濃部達吉『日本行政法上巻』（有斐閣、1936年）635頁は、公法人の一類型たる公共組合の一例として農会を挙げる。

もに、行政庁の監督権強化等の措置が講じられた⁽⁶⁴⁾。

2 産業組合

わが国では生糸・製茶・蚕種の分野で農作物の販売組合が自然発生的に成立し⁽⁶⁵⁾、続いて肥料についての購買組合が発展した⁽⁶⁶⁾。一方信用事業については、1891年に信用組合法案が提出される等、いわば「上からの設立奨励」がなされた⁽⁶⁷⁾。信用組合法の成立は結局頓挫したものの、産業組合立法の準備自体はその後進められ、最終的に1900年に各種組合を包括する形で産業組合法が制定された。同法の定める産業組合の組織構造は、次のとおりである⁽⁶⁸⁾。

① 同法は、産業組合を「組合員ノ産業又ハ其ノ経済ノ発達」を企図するための社団法人とし、販売、購買、信用、生産という四種類の組合について規定するものであった。なお産業組合法制定当初は、これら事業の兼営は認められていなかった。

(64) 加藤一郎『農業法』（有斐閣、1985年）452-453頁、小倉倉一「第一次世界大戦以降の農業経済及び農会」農業発達史調査会編『日本農業発達史 7』（中央公論社、1978年）246頁。

(65) 奥谷松治『日本協同組合史』（農業協同組合研究会、1947年）22-23頁。これら分野は、1859年の横浜開港に伴う急速な市場規模の拡大、生産需要の増加に直面し、従来の生産・流通過程に大きな混乱が生じた。そしてこうした事態に対応すべく、販売組織の再編成が行われ、それが販売組合の成立する契機となった。

また奥谷によれば、農業分野における協同組合は通常、信用組合→購買組合→販売組合→機械の共同利用という順序で展開するところ、わが国では「むしろ逆に協同組合がかなり高度に発達した段階において成立するところの販売組合が協同組合成立の端緒をなしている」点に特徴があるという。

(66) 農業生産物の商品化の進行や、肥料工業の発達といった背景のもとで、販売肥料の使用量が増加し、これを機に1887年ごろから肥料購買組合が各地方に設立されたとされる。奥谷・前掲注6546頁以下。

(67) 奥谷・前掲注6556頁。小農、小商工業者の没落防止および地方経済の発達のためには信用組合の整備が必要不可欠であるという認識のもと、1891年に信用組合法案が議会に提出され、これを契機に各地で組合設立が奨励されたとされる。

もつとも、信用組合と同様の役割を果たす組織が当時まったく存在しなかったわけではない（五人組や報徳社がその例である）。上記法案では、こうした従来の組織については時代に適合するように改良が必要であり、そのためには法律の保護が必要であるという認識が前提とされていたようである。同・前掲61頁。

(68) 農林大臣官房総務課・前掲注661160頁以下、産業組合史編纂会編『産業組合史発達史第一巻』（産業組合史刊行会、1965年）282頁以下を参照。

- ② 信用組合についてはその区域を市町村の区域に合致するものとされた。一方、その他の組合については、区域についての制限は特に置かれなかった。もっともその後、1917年の改正時に組合の区域が定款記載事項に加えられた。
- ③ 組合員の資格については特段の規定を置かず、定款にゆだねることとされた。そのため、職業の有無や種類にかかわらず広く組合への加入が認められることとなった⁽⁶⁹⁾。また、農会におけるような強制加入制は採用されなかった。
- ④ 産業組合には理事及び監事をおくこととされた。またこれらの選任および解任については、原則として、総組合員の半数以上が出席したうえで、その議決権の4分の3以上をもって決することとされた。
- ⑤ 産業組合を設立するにあたっては、定款を作成し、行政庁に許可を得ることとされた。また産業組合についても、行政庁は組合に対し「組合ノ事業ニ関スル報告ヲ為サシメ又ハ組合ノ事業及財産ノ状況ヲ検査シ其ノ他必要ナル命令ヲ発シ及処分ヲ行フ」とされたほか、「組合ノ事業又ハ組合財産ノ状況ニ依リ其ノ事業ノ維持ヲ困難ナリト認ムルトキ又ハ組合ノ行為カ定款若ハ法令ニ違背シ其ノ他公益ヲ害スルノ虞アルトキ」は総会の決議の取消しや組合の事業停止、解散を命じることができるとされた。

以上に加え、産業組合については、特段の規定がある場合を除き「商法及商法施行法中中商人ニ関スル規定」が準用されるとされ、また個別に民法の公益法人に関する規定が準用された。この点学説では、産業組合は私法人⁽⁷⁰⁾、とりわけ営利法人と公益法人の中間に位置する法人という見方が示されている。

(69) 明田・前掲注4720頁。また同「法制度としての准組合員制度の意義と課題」農山漁村文化協会編『農協 准組合員制度の大義——地域をつくる協同活動のパートナー——』（農山漁村文化協会、2015年）42頁によれば、「農村の産業組合の組合員資格については「本組合ノ地区内ニ住居シ且ツ独立ノ生計ヲ営ム者」との定めをするのが通例であり、組合員は農業者（農民）に限ってはいなかった」という。

(70) 孫田秀春『産業組合法要論』（有斐閣、1920年）13-14頁は、公法人と私法人の区別については諸説あるとはいえ「是等何レノ説ニ依ルモ産業組合カ私法人タルコトニ付テハ殆争ナキカ如シ、蓋シ産業組合ハ専ラ私人ノ経済的利益ノ増進ヲ以テ直接ノ目的トシ何等ノ強制力ヲモ有スルモノニ非ス且又国家ニ対シ何等ノ特別義務ヲモ負担スルコトナキヲ以テナリ」と指摘する。

たところである⁽⁷¹⁾。

3 その他の農業団体——農家小組合

以上挙げた農会・産業組合とは別に、この時期に発展した⁽⁷²⁾農業団体のうち特に重要なものとして、農家小組合⁽⁷³⁾が挙げられる。

農家小組合は「農村に於ける農家の任意申合せ⁽⁷⁴⁾」によって設立されることを特徴の一つとする、生活の基礎単位としての集落をベースにした組織である。在村中小地主や自作上層農を中心的指導者に据え⁽⁷⁵⁾、農業生産の協同のみならず、生活の協同、連帯の場としての機能を果たすものであるとされる⁽⁷⁶⁾。また任意の組合であることにしたがって、農会や産業組合とは異なり、その組織構造や事業内容に関する規定も存在しなかった⁽⁷⁷⁾。

(71) 孫田・前掲注(70)19頁以下、石田文次郎『産業組合法』(日本評論社、1938年)31-32頁。

(72) 農林省の調査では、1887年代ごろには集落組織の設置奨励が行われた地方が確認され、その後地方ごとの差はあれど、全国的に普及していったとされる。農林省農務局編『農家小組合ニ関スル調査』(農林省農務局、1936年)1頁。

(73) 農家小組合の定義は様々であるところ、本稿では「農家組合、部落農業団体、農事実行組合、農家協同組合等の名称をもつ農業および農村に関する一般的事業を行う組合と、養蚕組合、養蚕実行組合、家畜小組合、園芸組合、副業組合、出荷組合、納税組合、貯金組合、生活改善組合等の如き特殊事業を行う小組合との総称」という棚橋初太郎『農家小組合の研究』(産業図書、1955年)1頁の定義に依ることとする。同様の定義として、竹中久二雄ほか『集落組織の展開と地域農業』(農林統計協会、1980年)3頁(竹中久二雄執筆部分)「(「農家組合、農事実行組合、部落小組合、部落農業団体等の名称で一般的、総合的な共同事業を行なう小組合や任意組合、あるいは養蚕実行組合……や養豚組合などの各種畜産組合、園芸・出荷組合、契約・特約組合、副業組合などの特殊な事業を行なう農家の自主的な組合、または業種別任意組合などをふくめた包括的な呼び名」)。

(74) 農林省農務局・前掲注(72)10頁。

(75) 農業発達史調査会編『日本農業発達史 第8巻』(中央公論社、1978年)414頁(小倉倉一執筆部分)は、農家小組合を「いわゆる地主を将校とし、自作を下士官とし、小作を兵卒とする部落一村の土地所有制を基礎とするヒエラルヒーを反映していた」組織であるとする。

(76) 竹中・前掲注(73)11頁(竹中久二雄執筆部分)。

(77) 農林大臣官房総務課・前掲注(66)1192-1193頁は、農家小組合の特徴として「(1)きわめて自由に設立されること、(2)産業組合法等のやかましい法律規定がなく、ごく簡単な申合せによっていること、(3)組合の区域が部落その他の狭い範囲で、大体知り合っている者のみで組織していること、(4)その事業も特に際限なく、組合員の協同の利益増進になることであればなんでも実行すること(共同作業、共同販売、共同購入、共済事業等)を挙げる。

先述の通り、政府の勸農政策を個々の地域へと浸透させるための担い手として当時農会の設立が進められていたところ、かかる政策をさらに末端の農家に浸透させるための手段として、農会の指導のもと農家小組合が発展した⁽⁷⁸⁾。一方大正期に入り、恐慌等によって社会不安が高まり小作争議が激化すると、農村の秩序維持の担い手として集落組織に期待が集まり、設立が全国的に拡大するようになった⁽⁷⁹⁾。さらに第一次世界大戦後には、いわゆる小農保護を標榜して本格化した補助金農政を背景に、急速に系統農会、さらには国家行政の末端組織へと変質していった⁽⁸⁰⁾。

第2節 農業団体の変質と統合

以上の各種農業団体は、特に昭和初期以降、急速に国家による経済統制政策の実施機関へと変質し、最終的には農業会という団体へと統合された。本節では、まず産業組合を例として、かかる変質の過程を素描する(1)。そして次に、統合の結果誕生した農業会の組織構造を概観する(2)。

1 農業団体の変質——産業組合を例に

わが国では1930年から翌年にかけていわゆる農業恐慌が発生し、政府によってさまざまな対策⁽⁸¹⁾が講じられた。このうち産業組合との関係で重要な

(78) 竹中・前掲注(73)25頁(竹中久二雄執筆部分)。

(79) 竹中・前掲注(73)60頁(竹中久二雄執筆部分)。また竹中は「第一次世界大戦後、独占資本の確立と成熟化の過程で寄生地主制の矛盾(階級闘争の激化、農家経済の行き詰まりなど)、本格的な農村問題の発生とその解決手立ての一つとして農家小組合の組織化が行なわれたとみることができる」と指摘する(63頁)。

(80) 竹中・前掲注(73)68-69頁(竹中久二雄執筆部分)。

(81) 暉峻衆三『日本農業問題の展開 下』(東京大学出版会、1984年)166-167頁は、当時の中心的な救農政策を次のように類型化する。すなわち一つ目は「資本主義・工業におけると同様に、日本農業でも、部落と行政村を基礎に、その組織化と統制(計画化)をつよめていく政策」であり、本稿で取り上げる農山漁村経済更生運動、および産業組合法改正、産業組合拡充五ヵ年計画が中心である。

二つ目に、上記政策と結びつけられることによってその政策が期待されたものとして、「農業市場(農産物・農業用生産手段・農業金融市場)への国家権力の介入・助成を一段と強める政策」があげられる。暉峻によれば「これらは、すでに以前から、とりわけ第一次大戦以降の国家独占資本主義への傾斜のもとで展開されつつあったが、恐慌期に一段と拡大・強化された」。具体的には、米穀法改正→米穀統制法→米穀自治管理法という一連の法整備、製糸業法・糸価安定融資担保生糸買取法、関稅定率法改正、産業組合強化策、肥料配給改善助成規則、農業動産信用法が挙げられる。

は、次の二つである。すなわち一つは農山漁村経済更生運動および産業組合拡充五カ年計画であり（(1)）、いま一つは農産物等の生産・流通に対する統制政策である（(2)）。

（1）農山漁村経済更生運動および産業組合拡充五カ年計画

当時の政府は、恐慌により疲弊した農村の救済政策として、1932年から1943年までの12年間、農山漁村経済更生運動を実施した。この運動は、隣保共助の精神に基づく各農村の自力での経済更生を目標に掲げるもの⁽⁸²⁾であったところ、その中心的な実行機関として位置づけられたのが産業組合であった。そしてこれに呼応して、産業組合の側から産業組合拡充五カ年計画が提示された⁽⁸³⁾。

産業組合法制定当初と比較して注目すべきは、こうした運動ないし計画が、地域を単位として展開されたことである。すなわちかかる運動は、「小作貧農層までふくむ全部落民が階級・階層のちがいを超えて、その小商品生産者＝経営者の側面においてとらえられ、部落的枠組みによって組織されつつ、恐慌と危機の打開のために動員されていった」ものであった⁽⁸⁴⁾。そして上記計画では、組合未設置の農村全部に四種兼業の産業組合を設置すること、および農村産業組合の組合員を増加し区域内農業者全部を組合員とすることが、目標の中で掲げられた⁽⁸⁵⁾。以上を踏まえ、1932年の産業組合法改正では、産

三つ目は、農家経済と日本の国際収支の改善を計るための小麦増産五カ年計画である。

また直接農業恐慌の克服をめざした農業政策ではないものの、四つ目は「過去の農家負債を整理し、また恐慌による農家所得の減少を土木事業の施工で補い、あわせて社会資本の充実と農業生産基盤の強化を目指した応急的農村対策」であり、農村負債整理事業および救済土木事業がこれにあたる。

五つ目は、「恐慌期における対国内農村対策をもってしても処理しえぬ農村過剰人口・土地問題を対外的に「打開」しようとした「満州」農業移民政策」である。

(82) 農林省訓令第2号「農山漁村経済更生計画ニ関スル件」では、「農村部落ニ於ケル固有ノ美風タル隣保共助ノ精神ヲ活用シ其ノ経済生活ノ上ニ之ヲ徹底セシメ以テ農山漁村ニ於ケル産業及経済ノ計画的組織的刷新ヲ企画」すべきことが示されている。同訓令については、農林大臣官房総務課編『農林行政史 第2巻』（農林協会、1959年）1166頁。

(83) 1932年4月の第28回全国産業組合大会決議によって中央会が立案し、翌年1月1日から実行されたものである。奥谷・前掲注65)176頁。

(84) 暉峻・前掲注(81)174頁。

(85) 参照、千石興太郎『産業組合の諸問題』（日本評論社、1933年）40頁。

業組合の組合員を原則個人に限定しつつ、農家小組合を簡易法人化した農事実行組合に限って組合加入の途が開かれた。これは、一方で営利法人の排除による中小産者の保護という協同組合の原則、他方で地域ごとにまとまって産業組合の事業を分担し経済更生計画を達成するという現実の必要性の双方に基づいたものとされる⁽⁸⁶⁾。

上記計画終了後、引き続き1938年より第二次産業組合拡充三ヵ年計画が実施された。かかる計画の内容自体は組合員の増加や事業の積極的実行等、前回とほぼ同様であったものの、重要なのはこれらが「産業組合の国家統制機構化」という明確な意図のもとで行われた点である⁽⁸⁷⁾。すなわち同計画の序文では、「重大時局の進行に従いては其の全国的組織網により金融、生産、消費、配給等各般に亘る国家統制の任務を担当」すべき旨が明示された⁽⁸⁸⁾。

(2) 経済統制政策の実施機関としての産業組合

わが国では1933年に政府の最低価格による無制限買入義務を明示した米穀統制法が制定されたことを契機として、農作物の流通に関する統制制度の整備が進められた⁽⁸⁹⁾。そしてその際、政府は1936年の米穀自治管理法および糶共同貯蔵助成法によって、米穀の買い上げを農会、産業組合および農業倉庫等に集中させる方法を採用したうえ、これら機関からの買取申し込みについては申込金、保証金等を免除する等、買上米が産業組合等に集中するような政策をとった⁽⁹⁰⁾。またその後、1937年の日中事変を契機に戦時経済体制に突入すると、翌年から実施された物資動員計画により肥料や農機具、農薬、生活必需物資等が順次配給統制に入る中、産業組合はこれら物資の配給や集荷

(86) 農林大臣官房総務課・前掲注56)1312-1313頁。

(87) 産業組合史編纂会『産業組合史 第5巻』(産業組合史刊行会、1966年)293頁。奥谷・前掲注(65)210頁は、計画の目的について、「「組織の整備拡大と全組織の総合的運営」によって、産業組合を媒介体として農業部門を戦時経済体制の一環として組織化し、食糧供出制度の基礎を固めることであり、同時に「産業組合教育の徹底」を図ることによって国家主義意識を農民大衆に徹底せしめること」にあったとする。

(88) 計画については、産業組合史編纂会・前掲注(87)299頁。

(89) 法制度の変遷について簡潔にまとめたものとして、加藤・前掲注(64)347-348頁。

(90) 農業協同組合制度史編纂委員会編『農業協同組合制度史 1』(協同組合経営研究所、1967年)20頁。

等を一元的に担う団体として位置づけられた⁽⁹¹⁾。食糧についても、1940年の臨時米穀配給統制規則等を機に米穀類の集荷を産業組合が一元的に取り扱う体制が整いつつあったところ、同年の米穀管理規則、さらには1942年に制定された食糧管理法によって食糧の国家管理体制が始まり、それとともに産業組合の一元集荷が一段と徹底された⁽⁹²⁾。このようにわが国では、戦時経済体制が整う中、産業組合が各種物資の集荷等を独占的に担う役割を与えられ、これにより組合の統制機関化が進められることとなった。

2 農業団体の統合——農業会

(1) 農業会の組織構造

以上のように各種農業団体の変質が進む中、かねてより議論のあった農業団体統合の議論が進められた⁽⁹³⁾。そしてその結果、1943年に農業団体が公布され、先述した各種団体を統合して農業会が誕生した⁽⁹⁴⁾。先述した各種団体と比較した際、農業会の特徴は次のようにまとめることができる。

① 農業団体法では、②で述べる農業会の類型ごとに目的が規定された。このうち市町村農業会および道府県農業会の目的は、「農業ニ関スル国策ニ即応シ農業ノ整備発達ヲ図リ且会員ノ農業及経済ノ発達ニ必要ナル事業ヲ行フコト」とされ、国家の一機関としての性格が正面から強調されることとなった⁽⁹⁵⁾。また、かつて農会および産業組合が担ってきた事業は農業会に引き継がれたものの、農業の指導、統制、生産、信用事業は必行事業に、それ以外の事業は任意事業に分けられた。

(91) 奥谷・前掲注65)212頁。

(92) 農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注90)35-36頁。

(93) 統合に至るまでの過程を詳細に追うものとして参照、農林省編『農業会史（全）』（御茶の水書房、1979年）22頁以下。

(94) 全国段階における産業組合、農会のほか養蚕業組合、畜産組合、茶葉組合の五団体の統合が行われ、その後地方の各種農業団体の統合が順次進められた。統合の経過について詳しくは、産業組合史編纂会・前掲注87)412頁以下。

(95) 濱田道之助『農業団体法解説』（産業図書、1944年）16頁は、「農業団体は……農業の国策協力機関であって、其の目的は、中央地方を通じ本法の規定するところは「農業ニ関スル国策ニ即応シ」とあって、わが国の農業国策に基礎を置くものでなくてはならぬ」とする。

② 農業会の種類は、市町村農業会、道府県農業会、全国農業経済会、中央農業会の四つとされた⁽⁹⁶⁾。このうち市町村農業会および道府県農業会の地区は、農会と同様、市町村等ないし道府県の区画に準ずるものとされた。

③ 農業会の地区内で農業を営む者および耕地等を有する者は、一部の例外を除いて当然に農業会に加入するものとされた。一方、農業関係者や当然会員から除外された零細小農・小地主のほか、地区内に住所を有する者は、任意会員として各自の意思に基づき、農業会の会員になることができるとされていた⁽⁹⁷⁾。もっとも、両会員の間に実質的な区別はなく、任意会員についても当然会員と同様に議決権等は付与されていた⁽⁹⁸⁾。なお、農家小組合（農事実行組合）は、市町村農業会の会員資格を認められなかった。もっとも、行政庁は「農業ノ整備発達ヲ図ル為必要アリト認ムルトキ」、勅令で定める者に対し統制に従うべきことを命じる、また勅令で定める団体に対し市町村農業会の事業に協力するよう命じることができたため、実態は従前と変わりなかったとされる⁽⁹⁹⁾。

④ 農業会の組織については、まず会長が、総会において推薦する者について、市町村長の意見を徴し、主務大臣によって任命された。また副会長および理事については、総会において推薦された者につき、会長によって任命されることとされた。なお会長の解任については、地方長官のみが可能とされた。

⑤ 行政庁の監督については、先述した事項のほか、設立等の認可、農業会への諮問、「必要アリト認ムルトキ」の検査、農業に関する報告書の提出および調査の命令、「農業ノ整備発達ヲ図ル為必要アリト認ムルトキ」についての事

⁽⁹⁶⁾ なお中央機関である後二者は、前者が経済機関であり、後者が指導機関である。もっとも、これら中央機関については、1945年の戦時農業団令によって戦時農業団へと統合され、さらに終戦後同年に全国農業会へと改組された。

⁽⁹⁷⁾ 鈴木博『農協の准組合員問題』（全国協同出版、1983年）24頁はかかる規定について、産業組合が農業者以外の者も組合員として包括していたことを受けたものであると指摘する。

⁽⁹⁸⁾ 鈴木・前掲注⁽⁹⁷⁾25頁。

⁽⁹⁹⁾ 濱田・前掲注⁽⁹⁶⁾61頁。

業施行または会則変更等の命令を行う権限が与えられた。また農業会の会員に対しても、農業会の行う統制に従うべきことを命令する権限が付与された。

以上のように、農業会は先述した各種農業団体の事業を引き継ぎ、これらを国家による経済統制政策として再編成するものであったといえる⁽¹⁰⁰⁾。またその組織構造についても、行政庁による任命の会長制により会員の自治的な運営の仕組みを排除するとともに、行政による指揮監督をより強化している点に特徴があったといえよう⁽¹⁰¹⁾。

（2）農業会から農業協同組合へ

第二次世界大戦後、わが国は1945年にGHQから提示された「農地改革についての連合軍最高司令官覚書」において、翌年までに農地改革計画を提出することを命じられた。かかる計画の中には、「小作人であった者が再び小作人に転落しないための合理的保護の規定」の一つとして「非農民的勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資する農業協同組合運動を助長し奨励する計画」を定めることが含まれており、これによって農協の早期設立を余儀なくされた⁽¹⁰²⁾。政府とGHQの度重なる調整の結果⁽¹⁰³⁾、1947年に農業協同組合法が制定され、現在の農協が誕生することとなった。また同時

(100) 濱田・前掲注(95)17頁は、「新農業団体は、従来の農業諸団体が単に各構成員の共同の利益増進を企図するを目的とせるものとは著しく其の趣を異にし、農業政策の総合的推進団体として農業会の目的は、先づ以て国家の要請に応ふるものでなくてはならぬ」と指摘する。また奥谷・前掲注(65)213-214頁は、農業会を「従来の系統農会が持っていた農業生産に対する国家統制の機能と、産業組合の販売、購買、金融等流通過程における独占的機能を合せもち、農民経済の全部面に対して国家的統制を行う機関」であるとする。

(101) 濱田・前掲注(95)84頁（「……地方長官の任命と謂ひ、更らに市町村長の意見具申と謂ひ、従来と其の趣を著しく異にし、行政官庁の強力なる指導監督を受ける訳である」）。

(102) 満川元親『戦後農業団体発展史』（明文書房、1973年）117頁によれば、当時の農林省は「農業団体制度（農業会）を改めて協同組合にしていこう、しかしまだ時機が熟していない。というのは、農民が新しい時代にめざめ、民主的な組合をつくることのできるような自覚が生まれたあとでなければ、法律をつくっても形だけで、実態は古いものになる。それでは好ましくないから農業協同組合法の制定は、じっくりゆこうという考え方」であったという。

(103) 農協法制定時の議論状況については、小倉武一＝打越顕太郎編『農協法の成立過程』（協同組合経営研究所、1961年）を参照。また、農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注(90)136頁以下も詳しい。

に「農業協同組合法の制定に伴う農業団体の整理等に関する法律」が制定され、これにより農業会は廃止された。

第3節 農業協同組合の複合的性格

以上、本章では、わが国における農業団体の展開過程を素描し、各団体の組織構造の特徴を摘示した。

前章では農協法の分析をもとに、農協が農業者の協同組織として位置づけられていることを指摘した。一方従来の農業団体と比較した際、農協には次の二つの側面を見出すことができる（あるいは見出すことができた）ように思われる。

1 地域団体としての農協

(1) 准組合員制度の意義

一つは、地域団体としての側面である。農業という営みの性質上、農民間の互助的關係は必然的に地域を単位として形成されることになる。この点農会や農家小組合は、こうした農民間の地縁的つながりを制度化したものであったといえよう。また昭和恐慌以降は、経済統制を行うにあたって農業団体の地域団体化が政府によって進められた点にも、特徴が見いだされる（産業組合、農業会）。

これに対して農協は、組合の区域に関する規定をおかず⁽¹⁰⁴⁾、また議決権を有する組合員を農業者に限定している点で、一見地域団体としての性格は薄れているようにも見える。しかしながら、農協法では准組合員制度が導入されたことにより、産業組合および農業会に加入していた地域住民等は、准組合員という形で、（議決権等こそ失ったものの）引き続き農協に属することとなった。また農家小組合のような地域を単位とした団体についても、1954年の農協法改正時に農協法12条に3・4号の規定が新設され、准組合員として

(104) 農協については当初、全国、都道府県、市町村、それぞれの区画に準じた農協に加え、その下位に農事実行組合をおいた四段階が予定されていたものの、立案の過程で排除され、各組合の定款にて地区を定めることとされた。農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注(90)212頁、小倉＝打越・前掲注(93)335頁。

農協に加入することが可能となっている。

以上を踏まえると、現在の農協は、一方では前章でみた通り農業者の協同組織を建前としつつも、他方で実質的には従前の農業団体と同様、地域団体としての性格を併有する団体であると考えられよう。

（2）准組合員問題と地域協同組合論争

以上の指摘との関係で注目すべきが、特に1970年代以降顕在化した准組合員問題、およびそれに端を発したいわゆる地域協同組合論争である。すなわち、わが国では特に1970年代以降、特に都市部の農協において非農家の准組合員が急増し、農民の協同組織という農協法上の建前と現実との間に乖離が生じた⁽¹⁰⁵⁾。そこで、かかる現状の変化を肯定的にとらえ、農協を地域に開かれた協同組合へと発展させていこうとする見解（地域協同組合論）が提唱され⁽¹⁰⁶⁾、上記の変化を否定的にとらえ、農協法の建前通り農協を農業者の協同組織へと純化させようとする見解（職能組合論）⁽¹⁰⁷⁾と対立した。かかる論争は、先述した農協の二面性がまさに顕在化したものとして、本稿の観点から注目に値する。

なお、この問題については、最近の農協改革の中で、准組合員の利用を制限する、という方向性が新たに示された⁽¹⁰⁸⁾。かかる改革案については強い反発があり⁽¹⁰⁹⁾、2015年農協法改正では実現しなかったものの、改正後5年間は判断を留保する、という暫定的結論に至っている。

2 政策実施機関としての農協？

いま一つは、政策実施機関としての側面である。本章で取りあげた団体のうち農会は、当初より公法的性格の強い団体であった。また産業組合についても、農業恐慌以降は政府の農業政策の実行機関という性格を強め、それが

(105) 参照、鈴木・前掲注(97)33-34頁。

(106) 代表的見解として鈴木・前掲注(97)、同「都市農協問題と「地域」協同組合論——「地域組合論」批判の検討を中心に——」斎藤仁編『昭和後期農業問題論集 農業協同組合論』（農山漁村文化協会、1983年）295頁以下等。

(107) 佐伯尚美「地域組合化論を批判する」斎藤編・前掲注(106)283頁以下等。

(108) 規制改革会議農業WG「農業改革に関する意見」（2014年5月）5頁。

(109) 例えば、農山漁村文化協会編・前掲注(69)所収の諸文献等。

そのまま農業会に引き継がれていた。一方農協については、次の二点を指摘することができる。

一つは、組織構造上の変化である。強制加入制が採用されていた農業会とは異なり、組合の設立や組合員の加入脱退が保障された⁽¹¹⁰⁾。また、農業会では先述のとおり政府任命の会長制が採用されていたところ、農協では組合員が主体となった意思決定システムが採用された⁽¹¹¹⁾。以上の点を踏まえ、農協は前章で述べた通りあくまで農業者の自主的な団体であり、その点で農業会と異なることがしばしば強調される。もっともその一方で、前章でみた通り農協法の下でも行政による比較的強度の監督が予定されており、この点は従前の農業団体とも共通するところである⁽¹¹²⁾。

いま一つは、食糧管理法との関係である。終戦後も経済統制が続いていたことから、農協は農業会に代わってその実施機関としての役割を担っていた⁽¹¹³⁾。また戦後経済統制がひと段落した以降も、農協は食糧管理法の下で生産者から米を集荷する役割をほぼ独占的に担い、安定的な基盤を確立することとなった⁽¹¹⁴⁾。以上のように、農協は農業会とは断絶した形で設立されたものの、実質的には農業会と同じく国家による政策の実施機関としての側面を有していたといえよう⁽¹¹⁵⁾。もっとも、食糧管理法が1995年に廃止されたこと

(110) 農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注90 295-296頁。農協法第一次案の段階では強制加入制が前提とされていたものの、その後削除された。同・183頁。

(111) 農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注90 296頁。

(112) また歴史的にみれば、農協法制定後新たに誕生した農協は、その多くが組織・財政面で脆弱であったため、ほどなくして大半が経営危機に陥った。そしてその結果、国家主導での経営再建が進められたほか、1954年の農協法改正時には行政庁の監督が大幅に強化されることとなった。明田・前掲注4746頁。

(113) 当時の統制政策と農協の関係については、農業協同組合制度史編纂委員会・前掲注90 474頁以下を参照。

(114) 川野重任「食糧管理と流通組織」統計研究会食糧管理史研究委員会編『食糧管理史 総論Ⅰ（昭和二十年代の上）』（食糧庁、1969年）319頁以下。

(115) この点、太田原高昭「日本の農協の出生と軌跡」武内哲夫=大田原高昭『明日の農協——理念と事業をつなぐもの』（農山漁村文化協会、1986年）56-57頁は、「協同組合はどうあるべきかという理念問題をしばらく措いて、わが国の農協のたどってきた歴史を虚心にながめれば、それは何よりも一つの制度の歴史であったということに気がつく。……制度（institution）とは、ある社会がそれなくしては成り立たないしくみのことであ

を契機として、こうした農協の位置づけに変化が生じている。農協のあり方についての研究会「農協改革の基本方向——「農協のあり方についての研究会」報告書」（2003年3月）では、「これまで行政は、農協系統と連携して農政を推進し、それなりに成果を上げてきたが、農政の遂行に農協系統を安易に活用してきた側面もあり、それが結果として農協系統の自立を妨げてきたことも否定できない」、「食管法時代の米行政に代表されるように、行政は、これまで農協系統に国や地方公共団体の仕事を代行させてきた面もあるが、今回の米政策の改革等を踏まえ、農協系統と行政のそれぞれの役割を厳しく自覚し、安易に行政が農協系統に行政代行的業務を行わせることがないようにしていくことが必要である⁽¹¹⁶⁾」といった指摘がなされ、農協を民間組織として自立させる方向性が強調されている⁽¹¹⁷⁾。

以上を踏まえると、農協は成立当初は、農業者の自主的団体を標榜しつつ、政策実施機関としての側面も有する、いわば両義的な団体であったといえよう。もっとも、後者の側面を排し自主的団体への純化が進められている現状にかんがみれば、こうした政策実施機関としての側面が今後もなお妥当するかは不透明であるように思われる。

るが、わが国の農協がそのような意味でわが国の戦後社会を支える制度の一つにはならなかったことは明らかである。……総合主義、属地主義、網羅主義、行政依存という四つの特徴は、すべて「制度としての農協」の必然の属性として理解することができる」と指摘する。

⁽¹¹⁶⁾ 農協のあり方についての研究会「農協改革の基本方向——「農協のあり方についての研究会」報告書」（2003年3月）15頁。

⁽¹¹⁷⁾ 太田原高昭『新・明日の農協——歴史と現場から』（農文協、2017年）188頁は、この報告書を自身の指摘する「制度としての農協」からの（一方的な）絶縁宣言であるとする。